



Gestion municipale et stratégie hégémoniques dans trois villes moyennes (1966-1976)

Jean-Yves Nevers

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. Gestion municipale et stratégie hégémoniques dans trois villes moyennes (1966-1976). 2008. halshs-00259623

HAL Id: halshs-00259623

<https://shs.hal.science/halshs-00259623>

Preprint submitted on 28 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

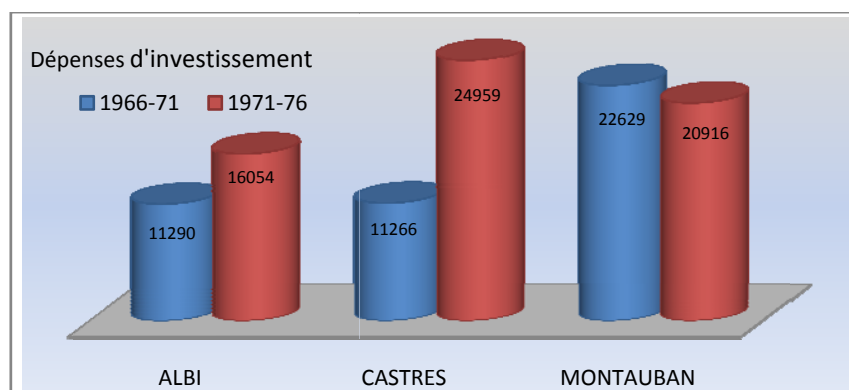
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Gestion municipale et stratégies hégémoniques dans trois villes moyennes (1966 - 1971)



Une version de ce texte a été publiée dans *Espaces et Sociétés*, 34-35, 1980, pp 97-116

1980

Alors que le problème des finances locales est au centre du débat politique concernant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, il est surprenant de constater que fort peu nombreuses sont les approches de la politique urbaine et du pouvoir local qui intègrent à leur démarche une analyse approfondie de la gestion financière des municipalités. Une telle analyse est pourtant susceptible d'apporter des éléments de réponse, fondés sur des données empiriques facilement comparables et vérifiables, à des questions qu'obscurcissent parfois des débats théoriques clos faute d'être renouvelés par des connaissances nouvelles. L'objet de cet article est précisément de montrer l'intérêt d'une analyse des budgets communaux comme moment d'une approche comparative de la politique urbaine et du pouvoir local, et de présenter les principaux résultats d'une recherche concernant la gestion financière de trois villes moyennes de la région Midi-Pyrénées durant une période de dix ans, 1966-76, ce qui correspond à peu près à la durée de deux mandats municipaux et des Cinquième et Sixième Plan.

Nos trois villes peuvent être considérées comme des villes moyennes archétypiques tant par le chiffre de leur population globale, environ 50 000 habitants, que par leur place et fonction dans l'armature urbaine régionale. Si chacune d'entre elles possède des particularités socio-économiques, Castres est une ville plutôt industrielle et ouvrière, Montauban un centre tertiaire, Albi relève d'un type mixte, toutes trois ont en commun d'être situées dans un contexte régional peu industrialisé, en marge des zones privilégiées par l'accumulation capitaliste et les grands investissements étatiques. Ni le rythme de leur croissance démographique, plus faible que la moyenne nationale, ni les principaux problèmes urbains qui se sont posés depuis la fin des années 50 (logements, circulation, crise du centre) ne constituent des facteurs discriminants susceptibles de susciter a priori, des gestions municipales très différentes. Par ailleurs aucune intervention spécifique de l'Etat, en matière d'équipement, n'est intervenue dans l'une ou l'autre ville,

Sur le plan politique, nous sommes en présence de trois types de municipalités. Celle d'Albi, entre 1959 et 1971, et celle de Castres de 1953 à 1971, sont contrôlées par des coalitions politiques très larges, allant des radicaux de gauche à l'UDR. Le Maire d'Albi de tendance MRP et celui de Castres, qui fut député radical, ont dès 1958 rallié plus ou moins clairement la majorité gouvernementale, mais se sont repliés surtout sur des positions «apolitiques». En 1971 après le retrait du maire, très âgé, c'est le député UDR de la circonscription, énarque et haut fonctionnaire plus ou moins parachuté, secrétaire d'Etat dans le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, qui accède à la direction de la municipalité castraise, appuyé sur une entente de type «majorité présidentielle». A Montauban la municipalité est gérée depuis 1965 par une équipe de gauche, associant à parité, radicaux, socialistes et communistes ; elle est dirigée par un maire socialiste, député de 1962 à 1968 et vice-président du conseil général. Ajoutons que les équipes dirigeantes d'Albi et de Castres se recrutent exclusivement dans les diverses couches de la bourgeoisie locale et qu'à Montauban

l'équipe municipale est issue en majorité des couches moyennes salariées, les enseignants y ayant une place prépondérante.¹

Cette présentation des équipes municipales étant faite nous pouvons poser la question simple qui nous permettra d'interroger les données budgétaires sur lesquelles nous avons travaillé: existe-t-il des différences importantes et sociologiquement significatives entre les gestions développées par les municipalités des trois villes ? L'hypothèse qui nous semble validée par les résultats de cette approche comparative est qu'il existe en effet des politiques municipales spécifiques qui tirent leur cohérence et leur originalité de ce qu'elles sont l'expression de stratégies hégémoniques dans le champ politique local. Afin d'alléger le texte nous ne ferons intervenir que les seules données quantitatives nécessaires à la démonstration de cette hypothèse.

Repérages : des gestions municipales spécifiques

C'est du moins ce que nous chercherons à montrer en partant de deux approches successives concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement saisies d'abord comme indicateur global de la politique municipale, puis en examinant leur répartition entre grandes catégories d'équipements et d'intervention.

Première approche : les variations du volume global des dépenses d'investissement et de fonctionnement

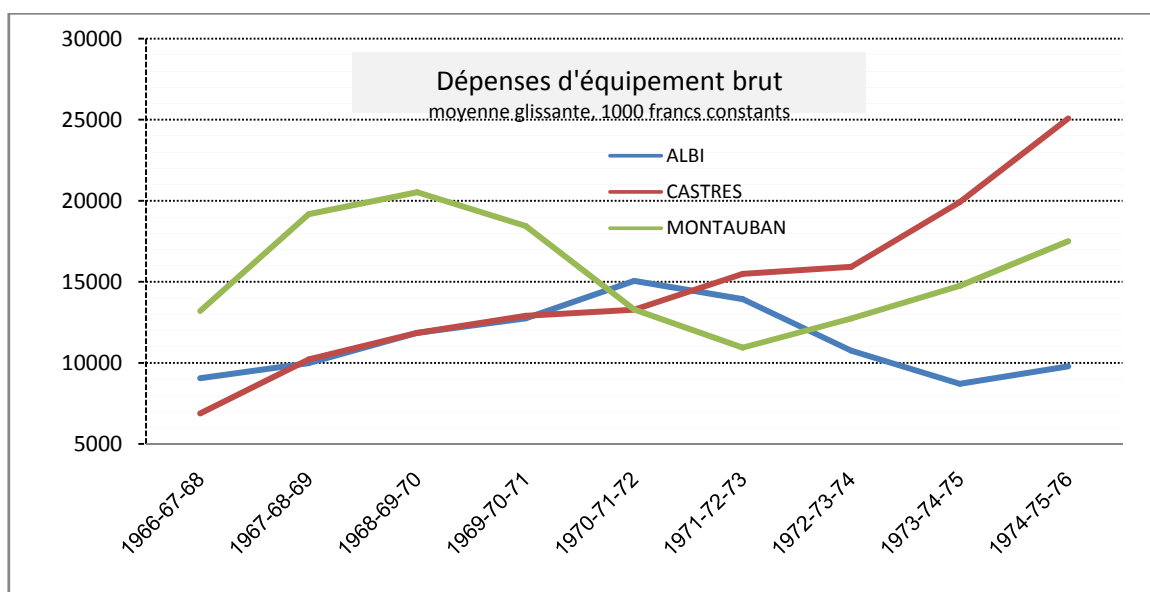
Les données présentées dans le tableau 1 permettent de faire une première constatation importante : il existe sur l'ensemble de la période 1966-76 des différences particulièrement accusées entre nos trois communes : le volume global des dépenses d'investissement d'Albi ne représente que 64% de celui de Montauban (celui des seules dépenses d'équipement brut : 69%). On observe par ailleurs que les dépenses d'équipement brut se situent à un niveau équivalent à Castres et à Montauban; c'est essentiellement l'importance des charges de la dette qui différencie les deux villes. D'ores et déjà, on peut dire que la politique municipale suivie à Albi se singularise par un faible effort global d'investissement.

Tableau 1 : Dépenses d'investissement et d'équipement de 1966 à 1976 (en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | CASTRES | MONTAUBAN |
|-----------------------------------|--------|---------|-----------|
| Dépenses réelles d'investissement | 152776 | 206085 | 238641 |
| Dépenses d'équipement brut | 117216 | 169429 | 169781 |
| Charge de la dette (capital) | 24603 | 15967 | 44959 |
| Autres dépenses | 10957 | 20855 | 23911 |

¹ Le maire d'Albi, avocat, est secondé par des adjoints qui son expert foncier, conseiller fiscal, directeur d'école, agriculteur-propriétaire et commerçant. Celui de Castres, avocat, par des adjoints avocat, notaire, industriel et commerçant. A Montauban, le maire socialiste et trois de ses adjoints sont enseignants. Parmi les 33 conseillers élus en 1965, on dénombre pas moins de 7 enseignants.

Examinons maintenant l'évolution des dépenses d'équipement telle qu'elle ressort des courbes du graphique 1. Celles ci offrent des profils extrêmement typés à tel point qu'il est vain de chercher à en dégager une tendance moyenne et d'établir une correspondance univoque entre la conjoncture économique générale, la politique étatique, notamment les plans, et l'évolution des dépenses dans chaque commune. Les premières années de la crise économique correspondent par exemple à une croissance très élevée des investissements à Castres, à une augmentation modérée à Montauban, à une stagnation à un bas niveau à Albi.



Chaque courbe reflète incontestablement, par le rythme et le volume des dépenses, des programmes de réalisation d'équipement spécifiques à chaque contexte local. On observe par ailleurs que les années 1971-72 constituent une sorte de seuil qui marque un, sommet dans l'effort d'équipement de la municipalité albigeoise, à la fin d'un processus de décélération des dépenses de Montauban, à l'amorce d'un véritable décollage des investissements à Castres.

Si l'on regroupe les dépenses en deux périodes recouvrant à peu près la durée de deux mandats municipaux, 1969-71 et 1971-76, les remarques précédentes prennent une signification plus précise. Les données du tableau 2 nous paraissent tout à fait décisives pour saisir l'originalité des politiques conduites par les différentes équipes municipales. Elles mettent en évidence d'une façon particulièrement nette :

a) le contraste existant pendant la période 1966-71 entre l'effort d'équipement réalisé à Montauban et celui des deux autres villes, très proches sur ce point. La municipalité montalbanaise se singularise pendant cette période par une politique active d'équipement : les dépenses d'investissement y représentent en 1967 41,4% des dépenses réelles totales contre 31,6% à Albi et 29,3% à Castres.

b) la continuité certaine des politiques menées à Albi et à Montauban pendant l'ensemble de la période. En dépit d'une augmentation, du reste modérée, des dépenses dans la

première ville et d'une diminution, remarquable, de celles-ci dans la seconde, l'écart entre Albi et Montauban reste significatif. Incontestablement **continuité politique des équipes dirigeantes et continuité des politiques municipales se recouvrent**. Notons que la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est en baisse, modérée à Albi (30,4%), assez marquée à Montauban où elle représente 37,2% en 1975 soit un taux très proche de la moyenne nationale des villes de 20 000 à 50000 habitants en 1976 (37,4%). Par rapport à la moyenne nationale il se confirme donc que la politique municipale albigeoise se caractérise par un faible effort d'équipement.

c) l'opposition extrêmement tranchée entre les politiques mises en œuvre par les deux municipalités radicale puis UDR qui se sont succédées à Castres. Le volume global des dépenses d'investissement et d'équipement réalisées après 1971 est deux fois supérieur à celui de la période antérieure. Le très haut niveau atteint par les dépenses d'investissement (44,7% des dépenses totales en 1975), sans précédent dans les trois villes, témoigne de l'originalité indiscutable de la politique du jeune maire UDR par rapport à celle de son prédécesseur. L'existence d'un lien direct entre le changement politique dans la direction de la municipalité et la réorientation de la politique municipale nous paraît peu contestable.

Tableau 2 : Dépenses d'investissement et d'équipement (moyenne annuelle en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | CASTRES | MONTAUBAN |
|-----------------------------------|-------|---------|-----------|
| Dépenses réelles d'investissement | | | |
| 1966-71 | 11290 | 11266 | 22629 |
| 1971-76 | 16054 | 24959 | 20916 |
| Dépenses d'équipement brut | | | |
| 1966-71 | 10896 | 9889 | 15787 |
| 1971-76 | 11855 | 20281 | 14052 |

L'évolution des dépenses de fonctionnement confirme tout-à-fait ces constatations, même si en raison de l'importance dans le budget ordinaire des charges obligatoires, imposées aux communes, ou contraintes, incompressibles à court terme, les écarts qui apparaissent sont moins accentués que pour les dépenses d'investissement. C'est à Albi que le taux de croissance des dépenses ordinaires est le plus faible: placée en tête pour les dépenses par habitant en 1966, la ville se retrouve en 1976 en dernière position avec un niveau de dépenses extrêmement bas par rapport à la moyenne nationale. Il en va autrement à Castres où le taux de croissance des dépenses s'accélère nettement après le changement politique de 1971. Avec un taux annuel moyen de croissance de 11.6% en francs constants, l'accroissement des dépenses de fonctionnement est extrêmement élevé de 1971 à 1976, deux fois plus élevé que l'augmentation constatée dans les deux autres communes pendant la même période. Cette croissance rapide enregistre les conséquences d'une politique active de création de nouveaux équipements d'une part mais aussi les profonds changements introduits par le nouveau maire dans l'organisation et le fonctionnement de services municipaux. A Montauban, le fait le plus remarquable est le fléchissement du rythme d'augmentation de dépenses. En dépit de cette

décélération, les dépenses de fonctionnement par habitant se situent cependant encore en 1976 à un niveau sensiblement supérieur à celui qu'elles atteignent alors à Albi.

Au total cette première approche montre, d'une façon à notre avis peu discutable, l'existence de **différences bien marquées et significatives** entre les politiques et les gestions conduites par les différentes municipalités. Ce résultat ne nous paraît nullement négligeable. Précisons que ces variations ne correspondent pas, du moins directement, à des situations démographiques et urbaines très différentes. Rapportées à des variables comme l'accroissement démographique ou l'accroissement du parc immobilier, les données présentées ici font apparaître les mêmes écarts, parfois accentués : ainsi c'est à Albi où la croissance démographique est entre 1962 et 1975 la plus élevée que l'augmentation des dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement est la plus faible. L'ampleur même des changements constatés à Castres à la suite du changement politique de 1971 suffirait d'ailleurs à démontrer que la dynamique des gestions municipales ne saurait se réduire au seul impact de facteurs « objectifs » comme la croissance démographique et urbaine.

Tableau 3 : Dépenses réelles de fonctionnement en 1966, 1971 et 1976 (en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | | CASTRES | | MONTAUBAN | |
|---------------------------|-------|-----|---------|-----|-----------|-----|
| Dépenses par habitant | | | | | | |
| 1966 | 503 | 100 | 468 | 100 | 500 | 100 |
| 1976 | 764 | 167 | 903 | 218 | 857 | 176 |
| Taux annuel de croissance | | | | | | |
| 1966-1971 | + 5.5 | | + 7.5 | | + 8.3 | |
| 1971-1976 | + 5.9 | | + 11.6 | | + 4.9 | |

Deuxième approche : la répartition des dépenses communales

Nous sommes conduits dès lors à nous interroger sur le contenu des politiques municipales dont on vient de repérer la spécificité. Pour ce faire nous étudierons la répartition des dépenses entre les différents équipements, services et domaines d'intervention. Soulignons pour éviter les ambiguïtés les limites d'une approche budgétaire : elle ne nous dit rien sur les usages et fonctions sociales des équipements et interventions réalisées.

Comparons d'abord sur l'ensemble de la période 1966-76 la ventilation des dépenses d'équipement engagée à Albi et à Montauban dont on a vu que les politiques municipales présentaient une continuité certaine (Tableau 4). Les données très simplifiées du tableau 4 sont tout à fait explicites : c'est essentiellement dans le domaine des dépenses consacrées aux équipements collectifs sociaux, c'est-à-dire à la politique sociale au sens large, que s'opère la différence majeure entre les deux communes.

On constate en effet que les dépenses d'infrastructure se situent à des niveaux tout à fait équivalents. En revanche le volume des dépenses affectées aux équipements sociaux est à Montauban plus de deux fois supérieure à celui d'Albi, la différence est encore accentuée si l'on considère les seules dépenses en équipements sportifs culturels et d'assistance sociale où la marge d'autonomie décisionnelle des municipalités est plus large que pour les équipements scolaires. En ce qui concerne les équipements et interventions divers qui absorbent une moindre part du financement communal, les écarts sont également assez importants: ils renvoient à une politique beaucoup plus active à Montauban dans le domaine du logement social (aide indirecte aux sociétés HLM par cession gratuite de terrains), de l'entretien et l'aménagement des bâtiments communaux et des interventions économiques. La municipalité de Montauban est en effet aménageur des zones industrielles qui sont gérées à Albi par la Chambre de Commerce et d'Industrie.

Tableau 4 : Répartition des dépenses d'équipement : comparaison Albi/Montauban (en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | MONTAUBAN | Montauban/Albi |
|-----------------------------------|--------|-----------|----------------|
| Voirie et réseaux | 448113 | 44241 | 0.9 |
| Equipements sociaux | 26818 | 56963 | 2.1 |
| dont : équipements scolaires | 14466 | 29420 | 2 |
| équipements para-scolaires | 12152 | 27550 | 2.3 |
| équipements culturels et sportifs | 13263 | 28012 | 2.1 |
| Total | 88295 | 129216 | 1.5 |

Tableau 5 : charges de fonctionnement des services en 1976 comparaison Albi/Montauban (en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | MONTAUBAN | Montauban/Albi |
|--------------------------|-------|-----------|----------------|
| Entretien de la voirie | 12268 | 11774 | 0.9 |
| Enseignement | 7894 | 8294 | 1.1 |
| Services socio-culturels | 5232 | 9654 | 1.8 |

L'analyse des charges de fonctionnement des services municipaux conduit aux mêmes constatations (Tableau 5). Les dépenses afférentes à l'entretien de la voirie et dans une moindre mesure à l'enseignement, où la part des charges obligatoires et contraintes est importante sont très peu discriminantes. En revanche, l'écart est très élevé s'agissant des dépenses des services et équipements socioculturels : celles d'Albi sont inférieures de moitié à celles de Montauban. Il s'agit là d'une différence qui est loin d'être négligeable.

Examinons maintenant le cas de Castres (Tableau 6). De 1966 à 1971 la politique de la municipalité radicale est fort proche de celles d'Albi. Le volume global des dépenses d'investissement est faible et 44,4% en est affecté au financement de travaux d'infrastructure (48,3% à Albi). Les dépenses sociales sont sensiblement plus élevées mais restent inférieures de moitié à celles de Montauban. L'arrivée au pouvoir du nouveau maire UDR correspond à un bouleversement profond de la répartition des différentes catégories d'investissement dans

le cadre d'un budget multiplié par quatre en francs courants.

La part des dépenses d'infrastructures et d'équipement scolaires dont l'augmentation a été moins élevée régresse considérablement et ne représente plus que 35% des dépenses contre 67% dans la période précédente. L'essentiel de l'effort d'investissement a concerné en réalité deux opérations qui à elles seules ont absorbé 27% des dépenses totales. Il s'agit de :

- la rénovation et de l'aménagement du centre-ville pour lesquels environ 13,5 MF ont été engagés dont 5,3 dans le cadre d'un contrat « Ville moyenne »
- de la construction d'abattoirs, élément d'un complexe industriel plus vaste réalisé en association avec une importante société de commercialisation et de conditionnement de viande. La ville a dépensé en 1975 et 1976 environ 15,5 MF pour cette opération dont le coût total était estimé en 1975 à 18,4 MF.

Ces deux réalisations s'inscrivent dans les orientations définies par le maire lors de son élection : la diversification industrielle et la modernisation du cadre urbain pour promouvoir une nouvelle image de marque de la ville. Outre ces deux grandes « opérations marquantes », la gestion de la municipalité gaulliste se caractérise aussi par un effort très soutenu en matière d'équipements sociaux et scolaires, effort qui situe la ville au même niveau que Montauban et qui la démarque très nettement d'Albi. Le même constat s'impose lorsqu'on examine les charges de fonctionnement des services socioculturels : elles étaient en 1976 de 5,2 MF à Albi, de 9,3 MF à Castres et de 9,6 MF à Montauban. En conséquence ce qui distingue la gestion UDR de Castres et la gestion de la municipalité de gauche de Montauban, c'est moins l'effort réalisé sur le terrain de la politique sociale que **l'interventionnisme municipal dans le domaine de l'aménagement urbain et du développement économique.**

Tableau 6 : Répartition des dépenses d'équipement à Castres (en milliers de francs constants 1976)

| | 1966-1970 a | 1971-1976 b | b/a |
|------------------------------|-------------|-------------|------|
| Voirie et réseaux | 12015 | 24647 | 2.1 |
| Equipements sociaux | 11198 | 33810 | 3 |
| dont : équipements scolaires | 6106 | 13219 | 2.2 |
| équipements para-scolaires | 5099 | 20591 | 4 |
| Equipements divers | 3821 | 48608 | 12.7 |
| Total | 27034 | 107065 | 4 |

Tableau 7 Dépenses d'équipements sociaux 1971-1976 (en milliers de francs constants 1976)

| | ALBI | CASTRES | MONTAUBAN |
|---------------------------|-------|---------|-----------|
| Equipements scolaires | 13219 | 17473 | 8798 |
| Equipements non scolaires | 20591 | 17762 | 9014 |
| Ensemble | 33810 | 35235 | 18812 |

En définitive cette approche du contenu des politiques municipales nous paraît démontrer, sans apriorisme, l'existence d'une marge d'autonomie indiscutable dans ces

domaines relativement larges et ouverts que constituent les équipements collectifs sociaux non scolaires, l'aménagement urbain (en dehors de la voirie départementale et nationale) et de l'aide indirecte aux activités économiques. C'est dans cette marge d'autonomie que s'inscrit l'originalité des gestions municipales.

Des gestions municipales aux stratégies hégémoniques

Nous pouvons maintenant rassembler les principales caractéristiques de chaque type de gestion municipale. Il reste à en montrer la cohérence politique, ou éventuellement les aspects contradictoires, et expliquer en quoi ces gestions prennent sens en tant qu'expression de stratégies hégémoniques développées par les équipes municipales. Pour celles-ci en effet, gérer une municipalité n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de démontrer une « capacité hégémonique », c'est-à-dire prouver la capacité d'organiser et de gérer, au moins en partie, le cadre de vie de la collectivité urbaine.

Pour ce faire nous ne quitterons pas le terrain des finances communales mais nous en considérerons l'autre versant : les données concernant le financement des dépenses et le maintien des équilibres budgétaires. Les municipalités se trouvent placées devant un dilemme très clair: freiner leurs dépenses pour maintenir un niveau de pression fiscale « acceptable » ou promouvoir une politique active d'équipements et augmenter les impôts locaux. A l'intérieur de cette alternative aucun choix « rationnel » n'est possible et c'est en quoi la gestion municipale est d'abord une affaire de stratégie politique et non un simple problème de gestion d'entreprise.

Le modèle albigeois

Examinons d'abord le type de politique mis en œuvre par la municipalité centriste d'Albi et auquel s'apparente la gestion de la municipalité de Castres avant le changement politique de 1971. Cette politique se singularise nettement par un très bas niveau d'investissement dans le domaine des équipements collectifs sociaux. S'il y avait transfert du financement communal vers d'autres types d'interventions on pourrait penser que l'objectif prioritaire de la municipalité est bien de freiner les dépenses sociales pour des raisons politiques en se référant clairement à une politique « de classe ». Mais il n'en est rien. Les investissements affectés aux opérations de voirie qui absorbent la moitié du budget d'équipement ne sont en valeur absolue per capita pas plus élevés que dans les deux autres communes. De plus on observe que les trois opérations marquantes, elles reçoivent 40% des crédits d'équipement d'infrastructure et 23% des dépenses totales d'investissement, sont étroitement dépendantes de décisions qui ont échappé totalement ou en partie à l'initiative municipale : il s'agit de la voirie secondaire de la ZUP (12 MF) gérée par l'Office Départemental d'HLM, de l'aménagement d'un carrefour et d'un parking souterrain au centre ville (4.6 MF) où sont intervenus l'Etat, une entreprise privée concessionnaire et la mairie et de la rocade (4 MF) dont la maîtrise d'œuvre est assurée par la DDE.

Le maintien à un bas niveau des investissements en équipements sociaux correspond à une stratégie politique de freinage global des dépenses, de limitation de l'interventionnisme municipal. Le sens d'une telle politique s'éclaire si l'on examine la situation financière de la ville. Celle-ci présente trois caractéristiques :

- un taux d'épargne important et remarquablement constant qui a permis un large autofinancement : sur l'ensemble de la période 1966-76 l'autofinancement disponible a couvert 38% des dépenses d'équipement brut.
- en endettement modéré et stable : le remboursement de la dette représente 12,6% des recettes ordinaires en 1966, 12,8% en 1971 et 13,5% en 1976.
- un niveau relativement faible de pression fiscale. L'augmentation du produit de la fiscalité directe reste jusqu'en 1974 assez faible. En 1974, la pression fiscale sur les ménages (sans la patente) est de 123F par habitant contre 230F à Montauban.

On reconnaît là tous les critères traditionnels d'une gestion financière «saine» et c'est ce que le maire ne manque pas de faire ressortir dans ses campagnes électorales en évoquant la «prudence», le «réalisme» et la «sagesse» de sa gestion.² Loin d'être le produit de contraintes budgétaires internes ou d'une base fiscale particulièrement défavorable (la valeur du centime augmente plus à Albi que dans les deux autres communes), ce type de gestion est d'abord **l'expression d'une stratégie politique consciente** dont la logique réside dans le **maintien, à un bas niveau, d'un équilibre entre dépenses et ressources fiscales.**

Cette orientation est maintes fois explicitée par le maire; en 1971 par exemple : *«une bonne gestion doit préserver un équilibre entre les besoins de l'ère moderne et les moyens des communes »* et, en 1977 : *«le rôle de l' élu, soucieux de ne pas accroître inconsidérément la charge fiscale, consiste à harmoniser les aspirations impatientes, les réalités nécessaires et les moyens supportables»*. Gestion « économe des deniers publics», «en bon père de famille» selon les expressions consacrées qui vise à obtenir un consentement populaire fondé sur une limitation des ponctions fiscales, sur l'affirmation de la supériorité des modes traditionnels de consommation privée sur les nouvelles formes de consommation collective, sur la prépondérance de l'initiative privée face à l'interventionnisme public. On peut dire que cette stratégie conservatrice est l'élément essentiel d'un modèle d'hégémonie locale dont la base est autant culturelle, elle concerne les modes de vie, qu'économique ou politique.

Comment ce mode de gestion s'inscrit-il dans les grandes orientations de la politique étatique? Sans entrer dans les détails, on doit souligner qu'il relève pour le groupe dirigeant l'Etat, ou du moins pour sa fraction moderniste et réformatrice, d'une conception archaïque et

² Aux trois caractéristiques que l'on vient d'évoquer, Il faudrait ajouter: une trésorerie surabondante qui conduit à de véritables gaspillages car les fonds de roulement des communes ne sont pas rémunérés. En 1976, le budget de fonctionnement se clôt sur un excédent de 10,2 MF, soit 22% des recettes ordinaires ! Celui d'investissement dégage 17 MF. Lors des élections de 1977 le maire déclare avec une évidente satisfaction un avoir de trésorerie de 25 MF qui est en fait le produit d'emprunts encaissés parfois depuis deux ans et non dépensés et pour lesquels la ville doit payer des intérêts élevés. Cette conception traditionnelle prudente et économe de la gestion communale, caractéristique des communes rurales et petites villes, est vivement critiquée par la commission des finances locales du Sixième Plan, qui exprime le point de vue de la technocratie étatique. La publication annuelle de ratios financiers est présentée comme un moyen de *«dépister les gestions relâchées... laissant s'accumuler les fonds d'emprunts... »*. Ministère de l'Intérieur, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux par la méthode des ratios, La documentation française, 1969.

dépassée. Les objectifs des gouvernements de la 5^e République, affirmés notamment lors de la préparation du Cinquième Plan, sont effet non pas de freiner l'accroissement des dépenses communales mais bien au contraire de susciter la mobilisation des budgets locaux en obligeant les collectivités locales à recourir à la fiscalité directe.³ Plusieurs exemples précis, en particulier au sujet de l'absence de réserves foncières, montrent qu'il y a contradiction entre la politique municipale et les objectifs étatiques de modernisation et d'équipement du pays. Il faut noter cependant que ces contradictions «ponctuelles» ne se sont pas exprimées sur la scène politique locale par des clivages entre partis de droite : le principal soutien du gouvernement, l'UDR, n'a pas cherché comme dans d'autres villes gérées par des maires centristes, à conquérir la direction de la municipalité, y compris en 1971 après l'élection d'un député UDR dans la circonscription d'Albi aux législatives de 1968. Il faut probablement attribuer cette situation à un accord de partage d'influence entre gaullistes et centristes dans le département du Tarn. En effet, l'UDR s'est abstenue à Albi mais s'est lancé (avec succès) à la conquête de la mairie de Castres en 1971 aux dépens de l'équipe radical-centriste en place.

Y a-t-il correspondance entre la politique municipale albigeoise et les intérêts dominants localement, en l'occurrence les intérêts collectifs de la bourgeoisie locale ? La réponse est loin d'être simple. D'une part parce que les intérêts de cette «bourgeoisie locale» ne sont pas homogènes, qu'ils sont parfois contradictoires comme en témoignent par exemple les différents projets de rénovation urbaine ou les problèmes de l'affectation des sols dans le cadre de l'élaboration du POS (réalisé par la DDE) où les commerçants du centre-ville, les propriétaires fonciers et immobiliers, les agriculteurs de la périphérie, les promoteurs et les industriels adoptent des positions divergentes voire même antagonistes. A l'égard de la diversité de ces intérêts, plus ou moins représentés dans le conseil municipal, le maire est dans une position délicate d'arbitrage. Cette position est probablement à l'origine du caractère non interventionniste ou «suiviste » de la politique municipale. Celle-ci répond en effet aux demandes ponctuelles au gré des pressions, et lorsqu'elles sont par trop contradictoires par un blocage des projets. Les conséquences de ce non interventionnisme est dans la conjoncture des années 70-75, alors que la croissance démographique et les pressions des besoins sociaux s'accroissent, l'accumulation de frustrations et de mécontentements.

En effet, si le maintien d'une faible pression fiscale correspond globalement à un intérêt commun à l'ensemble des couches de la bourgeoisie locale et d'une façon plus large aussi de l'ensemble de la population, l'inertie, l'imprévoyance, les attermoissements de la municipalité suscitent de plus en plus, surtout après 1971 un mécontentement larvé qui s'est traduit lors des élections municipales de 1977 par la formation d'une liste «apolitique» dissidente de la coalition sortante et dont le succès relatif, 13% des voix prises sur l'électorat

³ Voir les objectifs des 5^e et 6^e plan : limiter la ponction opérée par les collectivités locales sur le marché des capitaux et dans les organismes de crédits publics, augmenter les marges d'autofinancement, introduire une gestion des services fondée sur la « vérité des prix », «démembrement» de certains services (eau, assainissement rendu obligatoire en 1968) etc. En fait il s'agit d'inciter les municipalités à augmenter la part de la fiscalité directe locale dans le financement des investissements et des dépenses locales mais non de freiner, en soi, la politique d'équipements des communes. Pour l'Etat, d'un point de vue politique, il s'agit aussi de rendre plus transparente dans chaque ville, la relation entre la pression fiscale locale et le niveau d'équipements collectifs, ce qui est désigné comme une nécessaire responsabilisation des pouvoirs locaux.

conservateur, a été pour beaucoup dans l'échec de l'équipe du maire. Le sous-équipement des quartiers nouveaux, en particulier de la Z.U.P. que les études préalables du S.D.A.U. et du POS mettent en évidence en termes non voilés, devient de plus en plus insupportable pour les diverses couches de salariés. La progression très forte de la gauche tant communiste que socialiste, si elle est due avant tout à la situation économique particulièrement critique de la région albigeoise, s'alimente également d'une insatisfaction très large concernant les conditions de vie urbaine notamment dans les quartiers neufs.

Jusqu'en 1974, la municipalité obtient cependant un soutien électoral massif dont il est évidemment difficile d'apprécier la signification exacte. Minoritaire en 1959, lors de sa mise en place, l'équipe municipale rassemble en 1965, 69% des suffrages dans une ville où la même année François Mitterrand obtient 51 % des suffrages (mais avec un taux de participation beaucoup plus élevé). En 1971, elle est réélue avec le score encore très élevé de 62% des voix. En 1977, c'est en revanche l'effondrement brutal : au premier tour, l'équipe sortante ne recueille pas plus de 42% des suffrages et elle est largement battue au second tour. Cette défaite électorale est le symptôme d'une véritable crise hégémonique. Elle manifeste en fait l'éclatement d'une double contradiction : en premier lieu, une contradiction entre le non interventionnisme, l'attentisme et le suivisme de la politique municipale et le développement des besoins collectifs dans toutes les couches de la population ; en second lieu, une contradiction entre la gestion financière du maire et les orientations de la politique étatique. En effet, l'augmentation des transferts de charges, la réduction des aides de l'Etat sapent les équilibres financiers du budget communal et obligent malgré elle la municipalité à recourir finalement à la hausse de la pression fiscale. On observe que le produit des contributions directes augmente en 1975 et 1976 de 27,6% (en francs constants) alors qu'il avait augmenté de 18,3% pour l'ensemble des quatre années précédentes.⁴

Le modèle albigeois avec ses principales caractéristiques et ses contradictions nous semble très représentatif d'un type de gestion qui fut longtemps dominant dans les villes moyennes et qui le reste sans doute dans les petites villes. Castres et Montauban offrent deux exemples de rupture : la coalition de gauche qui gère Montauban depuis 1965 et la jeune équipe UDR qui s'installe à Castres en 1971 figurent deux modes de dépassement du modèle albigeois.

Les modèles montalbanais et castrais

Pour ceux qui professent que la gestion communale est avant tout une affaire technique, financière, administrative et en conséquence apolitique, l'opposition entre gestion conservatrice et gestion moderniste est souvent présentée comme une donnée fondamentale,

⁴ Signalons que le remplacement de la Taxe locale par le VRTS a été nettement défavorable à la ville: surtout depuis 1973-74. La taxe locale couvrait en 1966, 49,1% des dépenses de fonctionnement, le VRTS 44,5% en 1976. D'où l'obligation de faire face à cette baisse par la fiscalité directe. Les subventions d'équipement diminuent également d'une façon importante: entre 1966 et 1970 elles ont financé 22,3% des dépenses d'équipement brut, 18,8% entre 1971 et 1976. Cette diminution s'observe également à Castres (de 24,3% à 20,1%) mais non à Montauban (de 22,6% à 25,6%) où la baisse des subventions étatiques a été compensée par l'octroi de subventions du Département et de la Région.

qui transcendent les clivages idéologiques. Apparemment, cette distinction n'est pas dépourvue de toute portée. La victoire de la gauche à Montauban, en 1965, celle de l'U.D.R. à Castres en 1971, correspondent en effet à des ruptures réelles avec un modèle conservateur et archaïque d'administration municipale. Les nouvelles politiques mises en œuvre ont en commun de promouvoir une gestion plus moderne, impliquant une profonde réorganisation des services par exemple, plus interventionniste, expansive, répondant à une logique de développement des formes socialisées de consommation collective. A cet égard, il faut souligner que bien souvent l'action municipale ne se limite pas à répondre à des demandes sociales explicites et à des besoins sociaux « déjà là » mais qu'elles les anticipent, qu'elle les met « en forme » en participant à leur expression, qu'elle les organise. C'est là, à notre avis, un élément essentiel pour caractériser en termes de stratégie hégémonique ce mode de gestion. C'est en effet cette **fonction active dans l'organisation de l'expression des besoins et intérêts collectifs** qui constitue la base profonde de **la forme d'hégémonie locale qui s'instaure au travers de la gestion moderniste**.

Une telle politique conduit les finances communales à la limite des possibilités autorisées, dans le cadre des mécanismes internes aux équilibres budgétaires, par la tutelle étatique. Ainsi par exemple, à Montauban dès 1969, à Castres en 1974, la situation financière devient-elle extrêmement critique : épargne très faible, autofinancement nul, endettement élevé. Les communes doivent alors emprunter pour rembourser leurs emprunts antérieurs.⁵ De 1966 à 1971 à Montauban 60% des dépenses d'équipement brut a été financé par l'emprunt, 66% à Castres de 1971 à 1976. L'autofinancement disponible n'en couvrant respectivement que 3% et 9%. La conséquence fatale de ces recours massifs à l'emprunt est l'accroissement de l'endettement communal : la charge de la dette absorbe 22,7% des recettes ordinaires à Montauban en 1971, 15,5% à Castres en 1976 (en 1971 : 9,3%). L'enchaînement de ces différents éléments est bien connu : il est le syndrome maintes fois décrit de la crise des finances communales.

Face à cette situation, qui est commune aux deux villes, les municipalités doivent recourir à une augmentation de la pression fiscale : les produits de la fiscalité directe augmentent en effet et d'une façon considérable : de 79,5% en francs constants à Montauban entre 1966 et 1971 (39% à Albi), de 61,5% à Castres entre 1971 et 1976. Par conséquent, c'est bien au prix d'une hausse spectaculaire de l'effort demandé aux contribuables que la municipalité U.D.R. de Castres comme la municipalité de gauche de Montauban ont financé le déploiement de leur politique « moderniste ». D'un point de vue général, il n'y a sur ce plan, aucune différence entre les deux municipalités : elles inscrivent toutes deux par la force des choses leur stratégie de gestion dans le cadre des objectifs de l'Etat. La seule différence se situe sur le plan politique : tandis que le maire de Montauban dénonce, mais d'une façon assez rituelle, l'« étouffement des finances communales », le maire UDR de Castres observe un silence politique complaisant.

⁵ Il s'agit là d'une image plutôt que d'une donnée financière exacte. Elle signifie que l'épargne brute dégagée au budget de fonctionnement est insuffisante pour couvrir le remboursement de la dette en capital. C'est donc le produit des emprunts encaissés pendant l'année qui comble la différence. Cette situation ne peut être que transitoire puisque les communes n'ont pas le droit d'être en déficit.

Cependant, si l'on dépasse ce point de vue général, si l'on considère les gestions montalbanaise et castraise dans leur dynamique en les resituant dans la conjoncture, bref **si l'on pense en termes de stratégie** il est évident que leur signification change considérablement. Mis à part le, problème du contenu des investissements réalisés, qui nous paraît ici secondaire, les deux gestions se différencient d'abord par le fait qu'elles interviennent dans des conjonctures économiques tout à fait opposées : une période d'expansion à Montauban avec les effets de 1968 sur le pouvoir d'achat des salariés, une conjoncture marquée à Castres par les effets de la politique étatique d'austérité et de la crise de l'industrie textile. Les conséquences d'une hausse accentuée de la pression fiscale sont évidemment fort différentes dans les deux cas.

L'importance de cette question est bien mise en valeur par le « tournant stratégique » qui a été négocié à Montauban vers 1973-74. En 1974, le maire déclare son souci de *« ne pas dépasser les limites des possibilités contributives des habitants »* par l'*« étalement des projets »*. On a vu qu'effectivement il y avait eu une baisse sensible du volume d'investissements après 1971. En 1977 le maire confirme cette nouvelle orientation : *« notre programme est réalisable sans augmentation d'impôts autre que celle qui pourrait résulter de la hausse générale des prix et des salaires »*. Il s'agit donc bien d'un renversement des orientations suivies jusqu'alors au profit d'une politique d'ajustement stricte de l'accroissement des dépenses communales à l'évolution globale du pouvoir d'achat.

Ce tournant stratégique a fait l'objet d'un débat entre élus socialistes et communistes, ces derniers préconisant le vote d'un budget déficitaire et une mobilisation politique pour exiger de l'Etat une subvention d'équilibre. Cette proposition n'a pas été retenue par la majorité socialiste et radicale. De fait la réorientation de la politique montalbanaise limitée à des mesures d'« assainissement » de la situation financière de la ville constitue une **forme d'adaptation passive à la politique étatique d'austérité** et à la situation économique générale. Il faut souligner cependant qu'elle a permis un ralentissement très net de la hausse de la pression fiscale: l'augmentation des produits de la fiscalité directe a été réduite à + 13,2% de 1971 à 1977 contre + 79,5% dans la période 1965-70 et que d'autre part, elle ne s'est pas traduite par une baisse de l'effort d'investissement dans le domaine social: les dépenses d'équipements sociaux représentent entre 1971 et 1977 se maintiennent au même niveau : 44,7% du total des investissements contre 43,1% pendant le précédent mandat.

Ces deux éléments, le freinage de l'accroissement de la pression fiscale et le maintien d'une politique sociale active, sont évidemment essentiels pour apprécier la signification sociale de la gestion municipale, laquelle correspond indiscutablement aux besoins collectifs d'une très vaste partie de la population sans être spécialement le « reflet » exclusif des intérêts d'une classe ou d'une couche sociale particulière.⁶ Les résultats des élections municipales

⁶ Le caractère « social » de la politique montalbanaise paraît peu contestable, comparé à la moyenne nationale. Dans les villes de 20 à 50 000 h les dépenses en équipement sociaux représentent en 1976, 46% des dépenses d'équipement (*sur programmes communaux*, elles en représentent 52,8% à Montauban (1971-76) et 33,7% à Albi et 32,8% à Castres. Il faut cependant se méfier des pourcentages qui peuvent recouvrir des volumes de dépenses et c'est ce qui compte en définitive, très différents, témoin les cas de Castres et d'Albi.

permettent d'évaluer les conséquences de ce changement de stratégie. Elue de justesse en 1965 avec 50,5% des voix, l'équipe municipale est réélue en 1971 en élargissant considérablement son électorat : elle obtient 63,7% des suffrages. Ce score témoigne de l'existence d'un large consentement, y compris dans l'électorat traditionnel de la droite, à la politique active d'équipement conduite par le maire et son équipe. Ce soutien est à peine entamé en 1977 : avec 60,6% des voix la municipalité est largement reconduite alors même que Valéry Giscard d'Estaing avait rassemblé 52,5% des suffrages aux présidentielles de 1974 et que le député UDR en recueillera en 1978, 51,8%. L'incontestable succès électoral de 1977 ressemble fort à une approbation massive du «tournant stratégique» opéré en 1973-74. Cependant derrière ce large consensus, des failles apparaissent : la présence d'une liste autogestionnaire qui obtient 5,5%, la stagnation de l'influence électorale du Parti socialiste, le parti du maire, aux législatives de 1978 montrent que si l'équipe municipale obtient un large soutien, celui-ci traduit davantage une forme de consentement passif qu'une mobilisation active des couches populaires en faveur de la gestion municipale. Le refus opposé par le maire à la demande des élus communistes de faire une campagne politique et offensive pour les municipales montrait les ambiguïtés du «*tournant stratégique*», comme ajustement passif à la politique gouvernementale d'austérité.⁷ Le bon score électoral obtenu par la municipalité sortante apparaît à l'évidence fissuré par des tensions internes à la coalition et les critiques formulées par la liste d'extrême gauche autogestionnaire.

Revenons maintenant sur le cas de Castres. La politique très active d'investissement conduite par le maire U.D.R. a été dans un premier temps, jusqu'en 1974, financée par l'emprunt, le faible endettement de la commune permettant la couverture de la charge de la dette par l'épargne, la municipalité a pu limiter la hausse de la pression fiscale. Mais après l'engagement des deux opérations coûteuses dont on a parlé, il a été nécessaire d'augmenter les impôts locaux et cela dans des **proportions considérables** : le produit des centimes s'accroît en effet de 32,2% en 1975 et 1976 soit une augmentation de 57,8% en francs courants ! Mais il y a plus: le maire commence à mettre en place une gestion des équipements fondée sur la «*vérité des prix*» et procède à la «*démunicipalisation*» de certains services. Cette politique se traduit par une hausse sensible des tarifs payés par les usagers et par la création de nouvelles taxes, notamment une taxe de balayage très impopulaire. En 1971 et 1976 les produits d'exploitation des services augmentent de 45% et en 1976 les recettes directes des

⁷ Sans s'afficher ouvertement apolitique, le maire a axé sa campagne uniquement sur sa gestion antérieure à laquelle il attribue son succès et l'échec sévère de son concurrent, suppléant du député UNR. La profession de foi de la liste d'Union de la gauche ne mentionne ni la politique d'austérité du gouvernement Barre, ni le programme commun et se contente d'évoquer la rituelle «défense des libertés communales». Le Parti communiste a mené une campagne autonome sur des objectifs politiques nationaux. Par ailleurs le succès relatif de la liste autogestionnaire (P.S.U., LO. et LCR), composée de jeunes candidats issus des couches salariées intermédiaires (on y compte 13 enseignants, 2 étudiants et 8 employés, en tout 18 fonctionnaires) montre qu'une fraction de ces couches refuse un mode de gestion municipale qui reste fondamentalement marqué par une coupure entre représentants et représentés, la fonction des représentants consistant à exprimer à la place des couches sociales qu'ils représentent leurs propres besoins sociaux, à leur «dicter» leurs intérêts, et finalement à organiser pour eux le cadre collectif de leur vie quotidienne. Cette question est évidemment au cœur du débat sur la participation et l'autogestion.

équipements sociaux (crèches, cantine scolaire, piscines) couvrent 24% des frais de fonctionnement (contre 11,7% à Montauban). Survenant dans une conjoncture de crise où la politique d'austérité, le chômage et le sous-emploi atteignent durement le pouvoir d'achat des couches populaires et en particulier des ouvriers qui représentent 45% de la population active, cette politique ne pouvait qu'éroder les bases électorales de l'équipe municipale. En effet, élue avec 54,2% des voix en 1971, elle est battue en 1977 par une liste d'Union de la Gauche dont la campagne électorale avait été axée essentiellement sur la dénonciation de la politique étatique et très peu sur une critique de la gestion du maire. La municipalité sortante obtient cependant 49,6% des suffrages et le maire en rassemblera en 1978, 50,3% retrouvant ainsi une majorité dans la commune. Il serait par conséquent abusif de dire que sa gestion a été massivement condamnée par les électeurs castrais. Une analyse plus approfondie de la scène politique locale montre d'importants transferts dans son électorat : un ralliement de la fraction de la petite bourgeoisie qui avait été hostile à la candidature du député UDR en 1971 et restait attachée à la coalition radical-centriste et un effritement important de sa base populaire et ouvrière.⁸

L'échec ou plutôt le semi échec de la politique du maire est moins dû au contenu des interventions réalisées, au fait qu'elles privilégieraient les intérêts de certaines couches de la bourgeoisie locale ou exprimeraient ceux du « capital monopoliste », qu'à la conjoncture économique et politique. En fait, c'est la politique étatique d'austérité qui est à l'origine de l'échec du maire UDR. On peut penser raisonnablement que située dans une autre conjoncture, sa gestion municipale aurait rallié un assez large soutien. Cette gestion n'a d'ailleurs pas été remise fondamentalement en cause par la nouvelle équipe municipale à direction socialiste bien que celle-ci ait abandonné un certain nombre de projets jugés trop coûteux comme l'aménagement d'un « centre directionnel » et la construction d'une école primaire expérimentale.

C'est dire que toute analyse de la stratégie gestionnaire du maire fondée sur une identification sommaire entre ses positions politiques, ses responsabilités gouvernementales, les intérêts capitalistes dominants et le « contenu » de sa politique municipale serait extrêmement réductrice. Même si, au fond, elle est politiquement juste, une telle assimilation « passe-partout » transposée schématiquement conduirait l'analyse de la spécificité de la politique locale à une impasse totale. A notre sens, cette politique n'est pas la réponse à des intérêts capitalistes précis c'est-à-dire « corporatistes » ; elle est d'abord instauration ou plutôt tentative d'instauration d'une **hégémonie locale** qui vise à obtenir un consentement populaire en démontrant la capacité d'un leader politique étroitement liée au pouvoir central à assurer une bonne gestion de la vie quotidienne et pourrait-on dire une aussi bonne gestion que ne pourrait faire une élite liée organiquement au milieu local, qu'il s'agisse des « intellectuels

⁸ Une liste « centriste d'opposition » qui représente une fraction de l'ancienne entente municipale centriste (une autre fraction soutient le maire) obtient aux élections de 1971, 11% des voix. L'analyse des transferts de voix montre une progression de la gauche dans les quartiers populaires nouveaux et une progression de la droite dans les quartiers anciens où résident les personnes âgées et la petite bourgeoisie.

traditionnels» appartenant à la bourgeoisie locale (avocats, médecins, etc.) ou des représentants d'intérêts locaux spécifiques (C.C.I, Syndicats, mouvement associatif...).

Nous concluons sur une remarque générale. Notre approche comparative des budgets communaux a mis en évidence sur une base empirique peu contestable, l'existence de variations significatives entre les gestions municipales. L'ampleur de ces variations nous paraît démontrer, au delà des débats théoriques et des affirmations péremptoires, les possibilités réelles qui sont offertes aux forces politiques et sociales contrôlant les municipalités, de développer des stratégies gestionnaires relativement autonomes. Autonomie qui signifie démarquage par rapport à la politique étatique et à d'autres types de gestion mais aussi la capacité de définir une politique «volontariste», non réductible, mécaniquement, à des conditions «objectives». L'ampleur même des différences existant entre différents type de politiques municipales qui concernent, il faut le rappeler, des collectivités dont les caractéristiques démographiques, urbaines et socio-économiques sont finalement très proches, ne conduisent-elles pas à nous interroger sur la pertinence d'approches devenues désormais classiques en sociologie urbaine? Ce que nous constatons en effet c'est l'importance dans la détermination des politiques municipales de **l'intervention volontariste** ou, si l'on veut, du **«moment du politique»**. En d'autres termes, l'analyse de la politique municipale tant comme relais passif de la politique étatique que comme «reflet actif» de contradictions sociales nous paraît recéler quelques faiblesses. Il ne s'agit certes pas de revenir sur le débat archaïque concernant la «liberté» des «acteurs» etc. mais n'est-il pas temps de s'intéresser à cet **élément conscient, actif, d'innovation**, que représente le « moment du politique» dans la dynamique des processus de pouvoir et d'admettre que les agents sociaux qui ont une fonction dirigeante, organisatrice au sens large, en exprimant des besoins et des intérêts collectifs, en définissant des objectifs et en «cherchant» des solutions, apportent des éléments d'innovation susceptibles de rompre le cours implacable de la reproduction?